

Staatlichkeit in Entwicklungsländern: Versachlichung tut not

Betz, Joachim

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Betz, J. (2007). *Staatlichkeit in Entwicklungsländern: Versachlichung tut not*. (GIGA Focus Global, 2). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-274238>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Staatlichkeit in Entwicklungsländern: Versachlichung tut not

Joachim Betz

„America is now threatened less by conquering states than we are by failing ones“ (National Security Strategy 2002): Diese Erkenntnis ist vor allem als Reaktion auf die Terrorakte vom 11. September 2001 in den USA zu verstehen. Seither hat sich der Gedanke aber weltweit verfestigt: Sowohl in der Europäischen Sicherheitsstrategie als auch in der US-amerikanischen Nationalen Sicherheitsstrategie werden *failing states* als sicherheitspolitische Bedrohung eingestuft.

Analyse:

Die den verschiedensten Veröffentlichungen zugrunde gelegten Kriterien fragiler Staatlichkeit variieren erheblich. Und empirisch stellt sich die Frage, ob Staatlichkeit in der Dritten Welt tatsächlich so stark erodiert ist, wie diese Verlautbarungen glauben machen. Folgende Korrekturen sind notwendig:

- Allein aus der Beobachtung westlicher Systeme gewonnene, angeblich notwendige Staatsfunktionen sind für die gesellschaftliche Befriedung nicht zwingend erforderlich.
- Der unterstellte Zusammenhang von innerem Frieden, Marktorientierung, Demokratisierung, Rechtsstaatlichkeit und sozialem Ausgleich ist keinesfalls widerspruchsfrei und universal gültig
- Einige Ordnungsleistungen des Staates können durch einigermaßen äquivalente Leistungen anderer – substaatlicher oder privater – Träger erbracht werden
- Staatliche Funktionen wurden früher nicht grundsätzlich besser wahrgenommen, wie es das Schlagwort Staatszerfall pauschal unterstellt.
- Externe Faktoren werden für die tatsächlich zuweilen stattfindende Erosion von Staatlichkeit in der Dritten Welt in übertriebener Weise verantwortlich gemacht.

Key words: Staatszerfall, Gewaltmonopol, Rechtsstaat, Demokratie, Wohlfahrt, Globalisierung

1. Einführung

Das Thema Staatlichkeit in Entwicklungsländern hat eine stark volatile Konjunktur hinter sich. Einstmals wurden staatliche Institutionen als entscheidende Agenturen der Ingangsetzung von Entwicklung angesehen, später kam der Staat als Entwicklungsmotor infolge der Krise der Importsubstitution und nicht mehr bedienbarer Schulden in Verruf. Das Pendel schwang zurück: Gefordert wurde eine möglichst flächendeckende Deregulierung. Schon bald wurde aber deutlich, dass eine marktfreundliche Ausrichtung der Wirtschaftspolitik auf wettbewerbsarmen und risikoreichen Märkten staatlicher Regulierung bedarf, der Beteiligung breiterer Gruppen am Marktgeschehen und der Bereitstellung derjenigen Institutionen, die gesellschaftliches Vertrauen für wirtschaftliche Transaktionen bereitstellen (Eigentumsschutz, soziales Kapital). Der Staat ist wieder gefragt. Grundsätzlich stellt sich aber die Frage, ob Entwicklungsländer jemals genau jene Formen von Staatlichkeit erreichen können, wie sie bis vor kurzem in der OECD-Welt üblich waren.

2. Wahrnehmung von Staatsfunktionen in der Dritten Welt

Grundsätzlich werden gut regierte Gesellschaften der Nicht-OECD-Welt häufig zu schnell in einen Topf mit „Kleptokratien“ und „defekten“ Staaten geworfen, die bei weitem nicht die Mehrheit aller Staaten ausmachen. Aber woran wird ihre Leistungsfähigkeit überhaupt gemessen?

Zu den vier Dimensionen von Staatlichkeit in der entwickelten Welt gehören nach allgemeiner Auffassung (vgl. Zürn et al. 2004):

- a. die vollständige Kontrolle zentraler materieller Ressourcen innerhalb eines Territoriums (Gewaltmonopol, Besteuerung),
- b. die rechtsstaatliche Einhegung herrschaftlicher Macht durch Gewaltenteilung und Minderheitenschutz),
- c. ihre Legitimierung durch demokratische Verfahren,
- d. die wohlfahrtsstaatliche Dimension (Marktschaffung, Umverteilung, Investitionen in die menschliche Entwicklung/physische Infrastruktur).

Behauptet wird nun, dass diese Dimensionen folgerichtig aufeinander aufbauten und zusammengehörten, dass der Staat in Entwicklungsländern keine einzige dieser Dimensionen in ähnlicher Qualität, „failed states“ sie gar nicht entwickelt hätten.

Im Folgenden soll cursorisch geprüft werden, wie es um diese Kriterien für Staatlichkeit „im Süden“ steht.

2.1. Kriterium Gewaltmonopol

In Bezug auf das staatliche Gewaltmonopol in Entwicklungsländern wird oft behauptet, dessen Durchsetzung stelle eher die Ausnahme dar (Risse/Lehmkuhl 2006); es sei in 40-60 Staaten bereits stark erodiert (Debiel 2006). Hieraus ergäben sich nicht nur unmittelbare Sicherheitsprobleme für die betreffende Bevölkerung, die Sicherheit außerhalb staatlicher Institutionen suchen müsste (in familiären Netzwerken, NGOs, ethnonationalen Verbänden, bei Warlords), sondern auch für die internationale Gemeinschaft (Begünstigung des internationalen Terrorismus und krimineller Netzwerke).

Diese Debatte neigt zur Übertreibung nach zwei Seiten: Erstens wird die Zahl der zerfallenen Staaten ohne Gewaltmonopol stark aufgebläht, darunter werden auch Schwellenländer gefasst, in denen sich einzelne, z.T. räumlich isolierte und daher auch beherrschbare Aufstandsbewegungen artikulieren. Tatsächlich hat die Zahl der Bürgerkriege in der Dritten Welt seit den 1990er Jahren aber deutlich abgenommen (auf immer noch 28). Dort wo Bürgerkriege stattfinden, funktioniert das staatliche Gewaltmonopol in den kriegsfreien Räumen manchmal durchaus, entwickelt sich die Wirtschaft oftmals vergleichsweise gut (Beispiele Kolumbien, Sri Lanka, Uganda). Zweitens bedeutet die Herrschaft anderer Autoritäten als Alternative zum Staat keineswegs, dass diese nicht eigene Ordnungsvorstellungen durchsetzen würden, der Schutz Einzelner zwangsläufig immer schlechter als vorher wäre. Denn unter dem staatlichen Gewaltmonopol werden oft zum Teil massive, einseitig auf bestimmte Gruppen zielende Menschenrechtsverletzungen begangen.

Unterschwellig transportieren Analysen zum erodierenden Gewaltmonopol in der Dritten Welt die Vorstellung, diese Tatsache sei auch der Globalisierung geschuldet. Sie hängt aber allenfalls indirekt mit ihr zusammen, weil sich die Erosion auf jene Staaten konzentriert, die in der zunehmenden weltwirtschaftlichen Interdependenz abgehängt wurden. Die verbleibende Wohlstandsgrundlage, nämlich die Verfügung über international vermarktbarer Rohstoffe und deren Ausbeutung, dient denjenigen, die staatliche Kommandogewalt an sich reißen konnten, als Finanzierungsquelle. Statistisch ist es daher kein Wunder, dass die Abhängigkeit von Rohstoff-

exporten und gewaltsam ausgetragene Konflikte in Entwicklungsländern eng korrelieren (Collier et al. 2003). Sie werden auch durch eine zahlungskräftige Diaspora und mitunter durch externe Unterstützung am Leben erhalten. Bürgerkriege dauern heute auch länger als früher, weil sich feindlich gegenüberstehende Gruppen sehr viel leichter mit Kleinwaffen versorgen können; sie tendieren auch dazu, nach einstweiliger Beendigung häufig wieder einzusetzen.

2.2. Kriterium Besteuerungsfähigkeit

Von einer auch in Industriestaaten nicht gegebenen Erosion der Steuerbasis (zumal bei den Kapitalsteuern) im Zuge der Globalisierung kann auch bei Entwicklungsländern keine Rede sein. Diese war vielmehr von Beginn an schwach, hat sich jedoch seit den 1990er Jahren eindeutig verbreitert und diversifiziert. Arme Länder mobilisieren allerdings immer noch erst die Hälfte des Anteils am BIP mittels Steuern, den Industriestaaten erzielen (14,1 % zu 26,5 %), Entwicklungsländer mit mittlerem Einkommen liegen zwischen diesen Werten. Dies verweist ebenso wie die Tatsache, dass arme Staaten hauptsächlich auf Zölle und die Besteuerung größerer Unternehmen vertrauen (weniger auf Einkommens- und Körperschaftssteuern), auf die Ineffizienz der Steuererhebung – und nicht auf Leistungsgrenzen. Ganz eindeutig unterliegen die Besteuerung und das Ausgabegebaren in Entwicklungsländern stärker politisch induzierten Zyklen und dem Druck spezifischer Gruppen. Folge sind daher auch im Durchschnitt deutlich höhere Haushaltsdefizite, die allerdings in den 1990er Jahren abgenommen haben.

Die geringere Besteuerungskraft von Entwicklungsländern wird kompensiert durch Zuwendungen internationaler Organisationen und bilateraler Geber. Diese erreichen allerdings nur bei den ärmeren Entwicklungsländern substanzielle Größenordnungen (im subsaharischen Afrika 7 % des BIP, d. h. etwa 30 % der Gesamtinvestitionen), kommen in Asien und Lateinamerika nur für 0,5 % des BIP oder weniger auf. In den letztgenannten Regionen ist daher mit ihrem Bezug keine wesentliche Einschränkung der wirtschaftspolitischen Souveränität verbunden, lediglich eine Anpassung der laufenden und der Investitionshaushalte an die administrativen Abläufe und die Entwicklungsprioritäten der Geber, Letztere gemildert durch die Fungibilität der eingeworbenen Mittel. Allzu selektiv war die Vergabe der Mittel überdies nicht; Entwicklungsländer mit

guter Regierungsführung werden erst neuerdings durch ein geringfügiges Mehr an Zuwendungen der Geber belohnt, zudem fast ausschließlich der multilateralen Institutionen und der skandinavischen Staaten. Größere Einschränkungen der wirtschafts- und sozialpolitischen Souveränität brachten die seit Anfang der 1980er Jahre im Zuge der Schuldenkrise zunehmenden Strukturanpassungskredite. Diese führten formal und (abgestuft) auch faktisch zu einer partiellen Auslagerung von Staatsfunktionen auf internationale Finanzinstitutionen, insbesondere bei hilfeabhängigen, politisch nicht besonders bedeutungsvollen und nur eingeschränkt weltmarktfähigen Staaten. Übertreiben darf man den Souveränitätsverlust auch hier nicht; selbst Staaten mit geringer Zielerreichung bei den Einzelaufgaben wurden drehtürartig mit annähernd identisch lautenden Kreditvereinbarungen bedacht, der Umfang ihrer Umsetzung blieb vornehmlich bei den Ländern mit außenwirtschaftlichem oder strategischem Gewicht sehr bescheiden.

Einen gewissen Ersatz für mangelnde Besteuerungsfähigkeit von Entwicklungsländern bringen auch nationale und internationale Nichtregierungsorganisationen, die immer häufiger sozialpolitische Aktivitäten wahrnehmen, die traditionell in die staatliche Domäne fielen. Diese Verlagerung fand einerseits mit staatlicher Billigung statt (wegen der davon erwarteten Entlastung der Sozialhaushalte), führte aber ebenfalls dazu, dass sozialpolitische Prioritäten im Lande sich an die Spenderinteressen anzupassen hatten. Bei marktfähigen Entwicklungsländern können auch die Kreditaufnahme bei internationalen Geschäftsbanken oder die Vergabe von Anleihen die moderate Besteuerungsfähigkeit zeitweise ergänzen, sie unterliegen dann natürlich hinsichtlich der Einschätzung ihrer Bonität dem Urteil der Banken und Rating-Agenturen.

2.3. Kriterium Rechtsstaat

Die Einhegung staatlicher Willkür durch rechtsstaatliche Verfahren und Gewaltenteilung ist in vielen Entwicklungsländern (in erster Linie im Nahen und Mittleren Osten, im subsaharischen Afrika und in Teilen Asiens) nur begrenzt gegeben. Allerdings haben sich die Indikatoren für die Achtung der Menschenrechte in den beiden letzten Dekaden verbessert, je nach Rubrizierung können heute etwa 45 % der Staaten als frei bezeichnet werden. Rechtsstaatlichkeit reduziert sich aber nicht nur auf die Achtung der Menschenrechte, die institutionelle Kontrolle der

Herrschaftsträger und korrekte Gesetzgebungsverfahren. Der Rechtsstaat bewährt sich vor allem in der Begrenzung krimineller Aktivitäten, der Durchsetzung von Verträgen und von Eigentum, der Unabhängigkeit der Richter und der Kontrolle der Korruption. Hierbei sind die Unterschiede zwischen Industriestaaten und Entwicklungsländern sowie innerhalb der letztgenannten Gruppe deutlich größer als bei den stärker politischen Ausprägungen von Rechtsstaatlichkeit.

Der Rechtsstaat bewährt sich natürlich nur in dem Maße, wie er allen Bürgern möglichst gleichen Zugang zur Justiz verschafft und Verfahren zügig bewältigt, damit diejenigen, die berechnete Forderungen gegenüber privaten Schuldern oder dem Staat haben, diese auch zeitnah realisieren können. Ebenfalls bleibt wichtig, dass Angeklagte in Untersuchungshaft nicht unnötig lange auf ihren Prozess warten müssen. Mit solchen Kriterien sieht es nun leider in Entwicklungsländern wenig erfreulich aus: Bei einem Konkurs können die Gläubiger nach Abwicklung nur noch durchschnittlich 25 % ihrer Forderungen realisieren, die Durchsetzung von Verträgen kostet in der Regel ein Viertel des Vertragswertes und – um ein Beispiel zu nennen – in Indien warten 90 % der Inhaftierten noch auf ihren Prozess, durchschnittlich mehrere Jahre, und werden später zu einem guten Teil freigesprochen (World Bank 2002).

2.4. Kriterium Demokratie

Die Zahl „elektoraler“ Demokratien hat sich weltweit seit den 1980er Jahren auf mittlerweile 122 erhöht; der Demokratisierungsgrad von Entwicklungsregionen ist insbesondere in Lateinamerika, Osteuropa/Zentralasien und im sonstigen Asien deutlich gestiegen; in den letzten Jahren hat sich der Anstieg zwar verlangsamt. Die meisten jungen Demokratien erfüllen freilich nur die Mindestanforderungen, sind in einer oder mehreren Dimensionen nicht als „konsolidierte“, „liberale“ und „inklusive“, sondern als „defekte“ Demokratien zu betrachten (dazu Merkel 2004). Die dabei angelegte Messlatte ist zuweilen recht hoch – und würde gelegentlich auch die Klassifizierung etlicher tradierter Demokratien als defekt erlauben. Die einschlägige Diskussion zum Thema erörtert auch selten, was die Ursachen defekter Karrieren von Demokratien sind und wodurch diese Regime oftmals so lange im defekten Status verharren, sich also selbst zumindest reproduzieren können, was eventuell auf eine gewisse Leistungsfähigkeit hindeutet.

Die weitaus interessantere Frage ist allerdings, ob Demokratisierung für die Bürger in Entwicklungsländern objektiv und materiell von Bedeutung ist. Vorstellungen, diese führe gleichsam automatisch zu einer Verbesserung der staatlichen Leistungsfähigkeit, zu höherem Wachstum, besserer Verteilung der Wachstumsergebnisse, internem Frieden und zur Wahrung der Menschenrechte, haben sich leider nicht bewahrheitet. Demokratische Systeme in Entwicklungsländern haben nachweislich keinen positiven Einfluss auf die wirtschaftlichen Wachstumsraten, zeichnen sich im Durchschnitt auch nicht durch bessere Regierungsführung und wirtschaftliche Reformleistungen, quantitativ oder qualitativ bessere Sozialleistungen, ein geringeres Maß von Korruption, weniger Menschenrechtsverletzungen oder geringere politische Instabilität (Bürgerkriege eingeschlossen) aus. Der Übergang von vergleichsweise stabilen autoritären Regimen zu Semidemokratien scheint Instabilität nachhaltig zu verschärfen. Das hat sicher auch damit zu tun, dass in diesen fragilen Demokratien die politische Partizipation unterentwickelt sowie bürgerliche Freiheiten und Minderheitenrechte nicht solide verankert sind, prekäre Gewaltenteilung vorliegt und politische Parteien schwach institutionalisiert sind, dass es an einer lebendigen Bürgergesellschaft mangelt, extrakonstitutionelle Akteure Macht entfalten etc.

Wichtiger für die verhältnismäßig geringen Output-Unterschiede zwischen autoritären und demokratischen Systemen in der Dritten Welt ist aber, dass der Übergang zur Demokratie nicht notwendig eine Verbesserung der Regierungsführung mit sich bringt. Politische Akteure in jungen Demokratien des Südens einigen sich also nicht leichter und verbindlicher auf politische Ziele und halten diese nicht besser durch als in autoritären Regimen. Ihre regulatorische Qualität ist nicht besser; sie sind in ihrem Handeln nicht stets transparenter und gemeinwohlorientierter, weil Parteien und die von ihnen gestellten Regierungen eher einer klientelistischen und nicht programmatischen Orientierung folgen, daher eher Patronageleistungen für partikulare Gruppen bereitstellen (Keefer 2005). Es ist also mehr die institutionell verankerte Qualität der Regierungsführung, die für wirtschaftliches Wachstum, Korruptionsfreiheit, Armutsorientierung der Sozial- und Beschäftigungspolitik und inneren Frieden verantwortlich ist als der grobe politische Systemtypus. Besonders schlecht schneiden ab:

a. junge Demokratien (weil sie zwangsläufig die stärksten Mängel bei ihren politischen Anreizsystemen aufweisen, insbesondere mäßige Rechen-

schaftslegung und die mangelnde Fähigkeit politischer Akteure, längerfristige und glaubwürdige Verpflichtungen breiteren Wählerschichten gegenüber einzugehen),

- b. Demokratien in stark polarisierten Gesellschaften (die zwangsweise eher partikulare statt universale Leistungen zur Verfügung stellen) und
- c. Demokratien mit mäßig entwickeltem formalen privaten Wirtschaftssektor (weil hier dessen Ausplünderung gesamtgesellschaftlich fast ohne Konsequenzen erfolgen kann).

2.5. Kriterium Wohlfahrt

Die formalen sozialen Sicherungssysteme in Entwicklungsländern bieten im Wesentlichen Inzellösungen für privilegierte Gruppen, belasten die Staatskasse erheblich, leiden unter mangelnder Beitragsdisziplin und standen schon häufig vor dem Bankrott.

Auch die allgemeinen sozialen Dienstleistungen in den Bereichen Bildung, Gesundheit und soziale Infrastruktur zeichnen sich durch soziale Schieflage aus, kommen ihrem Auftrag flächendeckender Versorgung allenfalls ansatzweise nach und bieten qualitativ mäßiges Niveau. Die staatlichen Sozialausgaben in Entwicklungsländern sind vergleichsweise gering; die öffentlichen Bildungsausgaben betragen in armen Entwicklungsländern knapp 3 % des BIP, in Ländern mit mittlerem Einkommen etwas über 4 % (Industrieländer 5,6 %). Bei den öffentlichen Gesundheitsausgaben ist die Kluft noch größer; sie liegen in armen Entwicklungsländern bei 1,3 %, in Ländern mit mittlerem Einkommen bei 3 % des BIP (EU 7,1 %). In Entwicklungsländern werden sie sehr viel stärker als in Industriestaaten durch private Ausgaben ergänzt, die sich etwa in armen Ländern nur für den Bereich Gesundheit auf 4,6 % des BIP belaufen (World Bank 2006). Das bedeutet, dass bei den sozialen Leistungen schon längst eine „Privatisierung“ eingesetzt hat, auch arme Gruppen vollziehen somit den Ausstieg aus dem defizitären staatlichen Bildungs- und Gesundheitssystem, das aber immer noch Schlagseite zugunsten wohlhabender Kreise aufweist.

Das eigentliche Problem der Sicherung von Wohlfahrt besonders in armen Entwicklungsländern stellen nicht die zu geringen finanziellen Inputs dar, sondern die dürftige Qualität staatlicher Leistungen. Diese kann man an verschiedenen Indikatoren ablesen: So sind etwa die Einschulungsraten der Primarstufe mittlerweile fast überall auf annähernd 100 % gestiegen, die Geschlechterdifferenzen bei der Einschulung sind praktisch verschwunden. Aber nur

63 % eines Altersjahrganges in armen Ländern erreichen Klasse 5; das hat einerseits mit den Opportunitätskosten des Schulunterrichts zu tun (Kinderarbeit, Schulgeld), mehr aber noch mit den bescheidenen kognitiven Ergebnissen des Schulunterrichts. Über 90 % der Ausgaben für die Bildung werden von den Lehrergehältern aufgezehrt, für den Unterhalt, die Bereitstellung von Materialien oder spezielle Förderprogramme verbleibt daher im Grunde nichts. Die Absentismusraten staatlicher Dienstleister (im Bildungs- und Gesundheitsbereich) sind sehr hoch, weil Abwesenheit äußerst selten sanktioniert wird; der Unterricht besteht in stumpfsinnigem Repetieren. Ähnlich dürftig sind die Erfolge des Gesundheitssektors.

Bei der Bereitstellung der materiellen Infrastruktur sind gleichfalls Defizite zu konstatieren. Auch hier hat eine faktische Privatisierung einstmals öffentlicher Aufgaben stattgefunden. Besonders ausgeprägt ist dies im Sektor Telekommunikation (hier vor allem in Lateinamerika), beachtlich auch bei der Energieversorgung. Hintergrund ist die flächendeckende Privatisierung dieser Dienste oder die Verbreitung von Public-Private-Partnerships bei der Erstellung, der Finanzierung und dem Betrieb einschlägiger Fazilitäten.

3. Staatlichkeit und Globalisierung

Die Globalisierung wird von Kritikern verantwortlich gemacht für:

- a. negative Verteilungswirkungen zu Lasten ohnehin marginalisierter Länder, Regionen und Gruppen,
- b. die weitere Erosion des ohnedies nur geringen Handlungsspielraums nationaler Regierungen im Süden, damit
- c. die Verlagerung der Entscheidungsgewalt auf internationale Organisationen/transnationale Konzerne/internationale Geschäftsbanken und
- d. die kulturelle Überfremdung von Entwicklungsgesellschaften. Begrenzte Staatlichkeit würde damit weiter eingeschränkt.

Sinn ergibt diese Kritik nur dann, wenn die Integration in die Weltwirtschaft den Entwicklungsländern aufgezwungen, sie also nicht als selbstgewähltes Projekt der Eliten verfolgt wurde oder wenn dieses Projekt durch ausreichende Maßnahmen umzusetzen versucht wurde, die Länder aber trotzdem bei Wachstum und Produktivität gegenüber den Vorreitern weiter zurückfallen und intern eine Verschlech-

terung der Einkommensverteilung erleiden (Bourguignon et al. 2002). Eine Einschränkung des sozial- und des wirtschaftspolitischen Spielraums von Entwicklungsländern durch die Globalisierung setzt voraus, dass es vorab nennenswerte sozialpolitische Aktivitäten bzw. autonome wirtschaftspolitische Gestaltungsräume gab und deren Rückentwicklung hauptsächlich auf die Globalisierung zurückzuführen ist, nicht aber auf Konstruktionsmängel der Sozialsysteme, Schieflagen der öffentlichen Haushalte und exzessive Verschuldung.

Tatsächlich hat die Integration der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft sowohl beim Außenhandel wie auch bei den Direktinvestitionen deutlich – mit hoher regionaler Varianz – zugenommen. Entwicklungsländer wurden außerdem stärker in die globalisierungsrelevanten Formen der globalen Aufspaltung der Wertschöpfungsketten bei Fertigwaren einbezogen (vgl. United Nations 2005). Die verteilungspolitischen Konsequenzen der Teilnahme an der Globalisierung sind nicht undramatisch; dafür ist aber hauptsächlich das rasche Wachstum Indiens und Chinas verantwortlich (Chen/Ravallion 2004). Die Evidenz zur Entwicklung der Einkommensverteilung innerhalb von Entwicklungsländern ist ambivalent (vgl. Sala-i-Martin 2002); die dabei zu beobachtenden Unterschiede haben nur wenig mit der Wahl der außenwirtschaftlichen Strategie zu tun (Dollar 2004).

Die stärkere Integration in die Weltwirtschaft ist durchaus auch Folge eigener Reformbemühungen, insbesondere der deutlichen Reduzierung der Zollsätze, der starken Liberalisierung des Regimes für ausländische Direktinvestitionen, weniger der Liberalisierung des Finanzsektors (vgl. IMF 2005). Die Fiskaldefizite gingen in den meisten Entwicklungsländern seit den 1980er Jahren deutlich zurück; auf der Einnahmenseite wurden die Steuersätze verringert, die Systeme vereinfacht und die Steuereintreibung effektiviert. Die Staatsausgaben waren generell nicht rückläufig (Ocampo 2004).

Die Sozialausgaben in Entwicklungsländern sind seit Mitte der 70er Jahre als Anteil an den Staatshaushalten gestiegen, was natürlich nicht heißt, dass es nicht in einzelnen Ländern/Regionen krisenbedingte Einbrüche gegeben hätte. In begrenztem Maße kann aber festgestellt werden, dass Globalisierung und – nicht zu vergessen – die politische Öffnung die staatlichen Sozialaufwendungen eher gesteigert haben. Der Sozialstaat in Entwicklungsländern ist aber immer noch meist residualen Charakters; mehr als die Hälfte der Bevölkerung bleibt ausgeschlossen (vgl. Betz 2004).

Die Struktur der sozialen Sicherung in Entwicklungsländern hat sich in den letzten zwei Dekaden deutlich gewandelt. Der private Gesundheitssektor hat sich rasch ausgedehnt, spaltet sich in einen einigermaßen regulierten und einen weitgehend unüberwachten, informellen Sektor oft zweifelhaften Niveaus. Bei der Alterssicherung wurden (hauptsächlich in Lateinamerika) umlagefinanzierte Modelle mittlerweile durch private Kapitaldeckungsverfahren entweder ersetzt oder ergänzt.

Sozialpolitische Kompetenzen verlagern sich auch in Entwicklungsländern zumindest teilweise auf die internationale Ebene. Internationale Organisationen wirken darüber hinaus durch Kodizes, Beratung und die Propagierung bestimmter Modelle stärker auf nationale Sozialpolitiken ein, deutlich sichtbar etwa an der Favorisierung privater oder teilprivater Systeme der Altersversicherung oder der Förderung dezentralisierter Bildungs- und Gesundheitssysteme. Public-Private-Partnerships als neue Akteurkonstellationen nehmen Einfluss auf das Volumen und die Verteilung sozialpolitischer Leistungen, WTO-Abkommen hängen auf deren Kosten und Verfügbarkeit.

4. Schlussfolgerungen

Staatlichkeit ist in Entwicklungsgesellschaften seit der Unabhängigkeit von kolonialer Herrschaft immer schon nur begrenzt ausgeprägt gewesen; dieses Faktum hat sich durch die Globalisierung insgesamt nur wenig verschärft. Diese sehr pauschale Aussage gilt es aber zu qualifizieren:

- a. Ein allgemeiner Staatszerfall kann nicht konstatiert werden; relativ wenige Staaten sind definitiv kollabiert, selbst in Räumen begrenzter Staatlichkeit gibt es Ordnungskräfte, parastaatliche Leistungen und damit relative Sicherheit für betroffene Bevölkerungsgruppen, in nicht vom Bürgerkrieg tangierten Regionen dieser Staaten ohnedies.
- b. Staatlichkeit zeigt sich in einem Lande je nach sozialer Gruppe, Geschlecht und Ethnie sehr unterschiedlich. Der Staat ist in allen seinen Dimensionen in armen Entwicklungsländern eine Veranstaltung für die privilegierten Männer in den Städten, denen es zudem noch offensteht, in die private Versorgung überzuwechseln. Die Versorgung der weniger Privilegierten mit *qualitativ* ausreichenden Leistungen nicht nur im sozialen Bereich, sondern auch zum Schutz vor staatlicher Willkür, bei der Beteiligung an Entscheidungen, bei der Gewährung rechtlicher Unterstützung ist meist unzulänglich. Staat findet für diese Gruppe oftmals kaum statt.

- c. Freilich gibt es dabei zwischen und innerhalb von Staaten erhebliche Unterschiede. Viele Entwicklungsländer erreichen qualitativ und quantitativ in allen staatlichen Dimensionen das Niveau der entwickelten Staaten. Die Frage ist daher, ob es überhaupt sinnvoll ist, Staaten der Dritten Welt als homogene Einheiten zu behandeln, oder ob nicht besser Analysen durchgeführt werden sollten, bei denen der nationalstaatliche Referenzrahmen nur eine der Möglichkeiten darstellt, gesellschaftlich relevanter Leistungsfunktionen zu erbringen.
- d. Die insgesamt durch die Globalisierung nur maßvoll verschärfte Erosion von Staatlichkeit in Entwicklungsländern muss vor dem Hintergrund der Tatsache gesehen werden, dass Souveränität dort ein spät erreichtes Gut darstellt, dem daher und aufgrund der kolonialen Vorgeschichte ein hoher Stellenwert zugemessen wird. Mitunter ist es eher die Perzeption, dass die Globalisierung unter der Vorherrschaft westlicher Konzerne und internationaler Institutionen hart erkämpfte Gestaltungsspielräume beseitigt, die Unbehagen bei Eliten in Entwicklungsländern hervorruft, als die empirisch feststellbaren negativen Auswirkungen selbst.
- e. Ganz offenkundig ist auch in der Ära der Globalisierung die Entfaltung von Staatlichkeit bei Entwicklungsländern maßgeblich von der Qualität der Governance, diese wiederum von der Qualität der gesellschaftlichen Basisinstitutionen und der von diesen beeinflussten Qualität der politischen Institutionen geprägt. Von Letzteren hängen die wirtschaftliche Performanz, die gesellschaftliche und politische Stabilität ab. Die Tatsache, dass im Wesentlichen interne Faktoren für das Geschick von Entwicklungsländern verantwortlich sind, heißt aber nicht, dass der Einfluss von Globalisierungsfaktoren ganz vernachlässigt werden könnte, zumal diese die Disparitäten tendenziell verschärfen, z. B. weil das mobile Kapital sich Standorte mit guter Regierungsführung/guten Institutionen aussucht und die geographische Verteilung von Entwicklungszusammenarbeit sich stärker daran orientiert.

In der Summe ergibt sich also ein differenziertes Bild mit weit weniger negativer Dynamik als vielfach angenommen. Der vornehmliche Blick auf die unterstellten Defekte der Staaten in der Nicht-OECD-Welt könnte überdies zu einem großen Hindernis dafür werden, überhaupt zu verstehen, wie Gesellschaften funktionieren und wie ihre Herrschaftsbeziehungen reproduziert werden.

Literatur

- Betz, Joachim (2004): Soziale Sicherung in Entwicklungsländern: Ein Überblick, in: ders. und Wolfgang Hein (Hrsg.), Neues Jahrbuch Dritte Welt. Soziale Sicherung in Entwicklungsländern, Opladen, S. 7-31
- Bourguignon, Francois et al. (2002): Making Sense of Globalization. A Guide to the Economic Issues, Centre for Economic Policy Research, London.
- Chen, Shaohua und Martin Ravallion (2004): How have the world's poorest fared since the early 1980s?, World Bank Policy Research Working Paper 3341, Washington, D. C., June.
- David Collier et al. (2003): Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy, World Bank, Washington, D. C.
- Debiel, Tobias et al. (Hrsg.) (2006): Globale Trends 2007. Frieden, Entwicklung, Umwelt, Frankfurt a. M., Kap. 11.
- International Monetary Fund (2005): World Economic Outlook, April 2005, Washington, D. C.
- Keefer, Philip; 2005: Democratization and clientelism: Why are young democracies badly governed?, World Bank Policy Research Working Paper 3594.
- Merkel, Wolfgang (2004): Embedded and Defective Democracies, in: Democratization, 11,5, S. 33-58.
- Risse, Thomas und Ursula Lehmkuhl; 2006: Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit: Neue Formen des Regierens?, SFB Governance Working Paper Series Nr. 1, Berlin.
- Sala-i-Martin, Xavier (2002): The World Distribution of Income, NBER Working Paper 8933, Cambridge, Mass.
- United Nations (2005): World Investment Report 2005. Transnational Corporations and the Internationalization of R&D, New York und Genf.
- World Bank (2006): World Development Indicators 2006, Washington, D. C.
- World Bank (2002): Poverty in India: The Challenge of Uttar Pradesh, New Delhi.
- Zürn, Michael et al. (2004): Transformations of the State?, Transstate Working Papers, No. 1, SFB 597, Universität Bremen.

■ Der Autor

Prof. Dr. Joachim Betz ist leitender wissenschaftlicher Mitarbeiter am GIGA und apl. Professor für Politische Wissenschaft.

E-Mail: betz@giga-hamburg.de, Website: <http://staff.giga-hamburg.de/betz>.

■ Gegenwärtige Forschung im GIGA zum Thema

Das GIGA ist an einer Initiative für einen Sonderforschungsbereich zum Thema „Internationale Normbildungsnetzwerke“ an der Universität Hamburg beteiligt, der sich mit Governance jenseits der Staaten beschäftigt. Ein Antrag zur Förderung einer Forschergruppe zu prekärer Staatlichkeit wurde bei der Deutschen Forschungsgemeinschaft gestellt. Im GIGA-Forschungsschwerpunkt 1 (Legitimität und Effizienz politischer Systeme) wird in einer Reihe von Forschungsprojekten zu zahlreichen Fragen von Staatlichkeit gearbeitet.

■ GIGA-Publikationen zum Thema

Betz, Joachim (2006): Politische Bedingungen für Wachstum: Globalisierung und Entwicklungsländer, in: Stefan Schirm (Hrsg.), *Globalisierung. Forschungsstand und Perspektiven*, Baden-Baden, S. 169-190.

Betz, Joachim Betz und Wolfgang Hein (Hrsg.) (2004): *Neues Jahrbuch Dritte Welt. Soziale Sicherung in Entwicklungsländern*, Opladen.

„Prekäre Staatlichkeit“, Schwerpunktheft, Nord-Süd aktuell 3/2004.

Das **GIGA German Institute of Global and Area Studies** – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost sowie zu Globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Der *GIGA Focus Global* wird vom GIGA redaktionell gestaltet. Die vertretene Auffassung stellt die des/der jeweiligen Autors/Autorin und nicht unbedingt die des Instituts dar. Download unter www.giga-hamburg.de/giga-focus.

Redaktion: Joachim Betz; Gesamtverantwortlicher der Reihe: Andreas Mehler

Lektorat: Vera Rathje; Kontakt: giga-focus@giga-hamburg.de; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

